



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
PEDRA CRUZ VILLALÓNA  
přednesené dne 19. prosince 2013<sup>1</sup>

**Věc C-427/12**

**Evropská komise  
proti  
Evropskému parlamentu  
Radě Evropské unie**

(žaloba na neplatnost podaná Komisí)

„Žaloba na neplatnost — Výklad článků 290 SFEU a 291 SFEU — Akt v přenesené pravomoci —  
Prováděcí akt — ‚Hloubka přezkumu‘ — Nařízení (EU) č. 528/2012 — Biocidní přípravky —  
Zavedení poplatků a plateb — Evropská agentura pro chemické látky“

1. Žaloba na neplatnost, kterou v tomto případě podala Komise proti Evropskému parlamentu a Radě z důvodu nesprávného uplatnění čl. 291 odst. 2 SFEU – tím, že v čl. 80 odst. 1 nařízení (EU) č. 528/2012<sup>2</sup> stanovily, že Komise přijme „prováděcí nařízení“ – dává Soudnímu dvoru příležitost vyjádřit se poprvé ke smyslu a dosahu aktů „v přenesené pravomoci“ podle článku 290 SFEU<sup>3</sup>. Je třeba mít na zřeteli, že jediný žalobní důvod Komise vychází z toho, co Komise považuje za nesprávné pochopení příslušných oblastí působnosti článku 290 SFEU a čl. 291 odst. 2 SFEU ze strany Evropského parlamentu a Rady.

2. Můžeme ponechat stranou to, zda otázka, která vyvstala v tomto sporu, „se dotýká samotné podstaty některých zásadních otázek, které vzbuzuje evropská integrace“<sup>4</sup>, jak tvrdí Komise. V každém případě je jasné, že Lisabonská smlouva umožňuje to, co lze označit za novou formu legislativní činnosti, založenou na spolupráci mezi Parlamentem a Radou na jedné straně a Komisí na straně druhé, což stačí k tomu, aby problém, který Komise předkládá, byl považován za velmi citlivý.

3. Je zjevné, že tato první příležitost vyjádřit se k této důležité problematice týkající se struktury unijních aktů, která se nabízí Soudnímu dvoru, nebude a nemůže být poslední. Ačkoliv tato příležitost, doslova zahajující judikaturu Soudního dvora týkající se článku 290 SFEU, může být velmi důležitá, je pochopitelné, že Soudní dvůr nebude moci v rámci projednávaného sporu říci vše. A to z toho prostého důvodu, že okolnosti projednávaného sporu nevyžadují od Soudního dvora odpověď na každý jednotlivý problém, který může vyvolat toto ustanovení. S touto poznámkou je třeba souhlasit s tvrzením účastníků tohoto řízení, že Soudní dvůr má nyní příležitost začít vyjasňovat smysl tohoto ustanovení Smlouvy a částečně tím i přispět k zabránění konfliktních situací mezi orgány.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. května 2012 o dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání (Úř. věst. L 167, s. 1).

3 — Viz však již stanovisko generálního advokáta Jääskinen ve věci Spojené království v. Rada a Evropský parlament, C-270/12, body 60 až 88.

4 — Bod 1 žalobní odpovědi.

4. Mám-li předeslat smysl tohoto stanoviska, domnívám se, že v této prvotní fázi platnosti zejména aktů „v přenesené pravomoci“ je nejdůležitějším úkolem zajistit určitou úroveň soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí unijního zákonodárce pověřit Komisi úlohou doplnit nebo změnit obsah legislativního aktu, či svěžit jí přijetí „prováděcích“ aktů.

5. Po zamítnutí námitky nepřípustnosti rozdělím odpověď do dvou částí. První budu věnovat tomu, že navrhu výklad jak aktů „v přenesené pravomoci“, tak „prováděcích“ aktů, a poté navrhu jejich možné rozlišení. Ve druhé části se zaměřím na konkrétní předmět sporu, to znamená platnost čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 v rozsahu, v němž zmocňuje Komisi na základě čl. 291 odst. 2 SFEU k přijetí prováděcího nařízení.

## **I – Právní rámec**

6. Několik málo ustanovení dotčených v tomto sporu, tj. v podstatě článku 290 SFEU a 291 SFEU a článek 80 nařízení č. 528/2012, bude uvedeno postupně v průběhu mé argumentace.

## **II – Žaloba na neplatnost**

7. Komise podává žalobu na neplatnost proti čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012. Napadené ustanovení je podle jejího názoru neplatné v rozsahu, v němž stanoví, že v něm uvedená opatření budou přijata prostřednictvím prováděcího aktu (článek 291 SFEU), ačkoliv správné by bylo přijmout je prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci (článek 290 SFEU).

8. Třebaže jednotlivé argumenty Komise uvedu v průběhu analýzy různých problémů, které vyvolává tento spor, již nyní lze říci, že Komise má za to, že judikatura týkající se volby právního základu unijního aktu se má *mutatis mutandis* použít na volbu mezi článkem 291 SFEU (který přiznává čistě prováděcí pravomoc) a článkem 290 SFEU (který světuje Komisi pravomoc „kvazilegislativní“ povahy). Podle jejího názoru jsou oblasti působnosti obou ustanovení jednoznačně odděleny a neexistuje „šedá zóna“, v níž je možná diskreční volba ze strany zákonodárce.

9. Komise tvrdí, že rozhodující je smysl, který je dán výrazu „doplňovat nebo měnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“. Podle jejího názoru nelze vycházet z restriktivního pojetí, jelikož je nezbytné, aby akty, které doplňují obsah legislativního aktu, požívaly takového stupně demokratické legitimacy, jaký může plynout pouze z legislativního postupu a jaký článek 290 SFEU zaručuje „aktům v přenesené pravomoci“ prostřednictvím v něm zavedených kontrolních mechanismů.

10. V souvislosti s napadeným ustanovením Komise tvrdí, že zavedení koherentního a celistvého systému poplatků k financování agentury vyžaduje doplnit nepodstatné prvky nařízení č. 528/2012, takže by mělo být předmětem přenesení pravomoci podle článku 290 SFEU.

11. Vzhledem k uvedenému Komise požaduje prohlášení čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 za neplatný, se zachováním jeho účinků do doby, kdy nabude účinnosti norma, která jej má nahradit, a uložení náhrady nákladů řízení Evropskému parlamentu a Radě. Podpůrně pro případ, že Soudní dvůr bude mít za to, že návrh na částečné zrušení není přípustný, navrhuje Komise, aby bylo nařízení č. 528/2012 prohlášeno za neplatné v plném rozsahu a zároveň byly zachovány jeho účinky.

## **III – Řízení u Soudního dvora**

12. Vedle Evropského parlamentu a Rady se řízení účastní Dánské království, Finská republika, Francouzská republika, Nizozemské království, Spojené království a Česká republika.

13. Rada, podporovaná Nizozemským královstvím a Spojeným královstvím, uvádí, že žaloba je nepřipustná, jelikož čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 nemá podle jejího názoru potřebný stupeň autonomie ve vztahu ke zbývajícím ustanovením nařízení, aby byl předmětem samostatného rozhodnutí, jelikož zaplacení poplatků a plateb podmiňuje činnost agentury v průběhu postupu schvalování biocidního přípravku. Evropská parlament, Komise a Finská republika mají naopak za to, že zrušením napadeného usnesení by nebyla dotčena podstata nařízení č. 528/2012, takže žaloba je podle nich přípustná.

14. Co se týče věci samotné, pokud jde o obecné úvahy Komise, značná část zúčastněných nesouhlasí s tím, že mezi článkem 290 SFEU a článkem 291 SFEU existuje hierarchický vztah, a hájí názor, že se zákonodárce může rozhodnout pro jeden či druhý způsob, přičemž oba vedou k tvorbě právních aktů. Kromě toho podle nich existuje „šedá zóna“, která ztěžuje abstraktní vymezení příslušných oblastí působnosti obou ustanovení, neboť v každém jednotlivém případě záleží na míře podrobnosti legislativního aktu, v případě kterého má Komise jednat (buď „doplnit jej“, nebo „provést jej“ podle toho, zda je tato míra nižší, či vyšší). Konečně nesouhlasí ani s širokým pojetím formulace „doplňovat nebo měnit některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné“, neboť tím by byl článek 291 SFEU zbaven obsahu.

15. V souvislosti s obsahem napadeného ustanovení jak Evropský parlament, tak Rada a veškeré zúčastněné členské státy tvrdí, že systém zavedený článkem 80 nařízení č. 528/2012 je dostatečně podrobný, takže není nezbytný akt v přenesené pravomoci a stačí čistě prováděcí akt podle článku 291 SFEU.

16. Evropský parlament a Rada navrhuje, aby byla žaloba zamítnuta a Komisi uložena náhrada nákladů řízení. Podpůrně pro případ, že bude žalobě vyhověno, Evropský parlament navrhuje, aby byly zachovány účinky zrušeného ustanovení a aktů případně přijatých na jeho základě do doby, kdy nabude účinnosti norma, která jej nahradí.

#### IV – Posouzení

##### A – *K přípustnosti žaloby*

17. Rada, podporovaná Nizozemskem a Spojeným královstvím, vznesla pochybnost ohledně přípustnosti žaloby, jelikož podle jejího názoru nemá napadené ustanovení v kontextu nařízení č. 528/2012 dostatečnou autonomii, aby mohlo být samo o sobě předmětem žaloby.

18. Podle mého názoru žaloba není nepřipustná. Podle ustálené judikatury Soudního dvora „je částečné zrušení unijního aktu možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu“<sup>5</sup>, přičemž zároveň platí, že „tento požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty“<sup>6</sup>.

19. V projednávané věci lze napadené ustanovení snadno oddělit od zbytku nařízení č. 528/2012. Článek 80 odst. 1 uvedeného nařízení se totiž omezuje na to, že konkrétně přiznává Komisi pravomoc nezbytnou k přijetí prováděcího nařízení, které stanoví poplatky a platby vybírané agenturou, jakož i podmínky placení. Uvedené prováděcí nařízení je nepochybně důležitým článkem celého nařízení č. 528/2012, jehož předmětem je zavedení harmonizovaných pravidel pro dodávání biocidních přípravků na trh a jejich používání, ale není rozhodující pro celistvost tohoto předmětu.

5 — Rozsudek ze dne 29. března 2012, Komise v. Polsko (C-504/09 P, bod 98 a citovaná judikatura).

6 — Tamtéž a další citovaná judikatura.

20. Považuji za vhodné učinit předem obecnou poznámku. Třebaže přímým předmětem projednávaného sporu je to, zda unijní zákonodárce dodržel ustanovení čl. 291 odst. 2 SFEU, debata mezi účastníky řízení vedla k „posunu“ centra pozornosti k článku 290 SFEU, coby správnému právnímu základu pro případ, že by se zákonodárce rozhodl nepřijmout právní úpravu, která je předmětem sporu, sám. Vzhledem k tomu nemůže být zarážející ani určitý „posun“ těžiště přezkumu problému i z mé strany.

## B – *K věci samé*

1. K aktům v přenesené pravomoci, prováděcím aktům a možnosti rozlišovat mezi nimi

a) Akty „v přenesené pravomoci“

i) Znění článku 290 SFEU

21. V některých případech je obzvláště nezbytné věnovat prvořadou pozornost gramatickému nebo doslovnému výkladu. Jinak řečeno, v některých případech je třeba zabývat se v první řadě tím, co ustanovení „říká“, a snažit se na chvíli zapomenout na vše, co případně víme o jeho historii. Mám za to, že tato úvaha je obzvláště namístě, když se subjekt podávající výklad setkává s novou kategorií aktů v přenesené pravomoci podle článku 290 SFEU, která navzdory zdání dosud neměla ve struktuře unijních aktů obdobu. Okolnosti jejího vzniku totiž vyvolaly příliš „hluku“. Těmto „vlivům“ je rovněž třeba věnovat pozornost, ovšem alespoň na okamžik je třeba „nechat hovořit“ ustanovení v celé jeho jednoduchosti.

22. Článek 290 SFEU zní takto:

„1. Legislativním aktem lze na Komisi přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné.

Legislativní akty výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci. Podstatné prvky dané oblasti jsou vyhrazeny legislativním aktům, a nesmějí tedy být předmětem přenesení pravomoci.

2. Legislativní akty výslovně stanoví podmínky pro přenesení pravomoci, které mohou být tyto:

- a) Evropský parlament nebo Rada mohou rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci;
- b) akt v přenesené pravomoci může vstoupit v platnost pouze tehdy, nevysloví-li ve lhůtě stanovené legislativním aktem Evropský parlament nebo Rada žádné námitky.

Pro účely písmen a) a b) se Evropský parlament usnází většinou hlasů všech svých členů a Rada rozhoduje kvalifikovanou většinou.

3. Součástí názvu aktů v přenesené pravomoci jsou slova „v přenesené pravomoci“.

23. Pro účely projednávané věci lze toto ustanovení shrnout tak, že akt „v přenesené pravomoci“, neboť takový je jeho název, je „nelegislativní akt“ Komise, který může přijmout pouze ona, s obecnou působností, kterým Komise naplňuje ustanovení obsažené v „legislativním aktu“, jímž na ni byla přenesena „pravomoc“ upravit, doplněním nebo změnou tohoto aktu, jeho „prvky, které nejsou podstatné“, přičemž uvedený akt si „vyhrazuje“ „podstatné prvky dané oblasti“ a výslovně vymezuje

cíle, obsah, rozsah a dobu trvání uvedeného „přenesení pravomoci“. Záměrně ponechávám stranou vše týkající se „podmínek“ stanovených v odstavci 2 uvedeného článku, jelikož k vyřešení projednávaného sporu to není nutné. Nyní bych chtěl velmi jednoduše poukázat na následující aspekty, přičemž chci upozornit, že pořadí, ve kterém je uvedu, není nutné připisovat velký význam.

24. Zaprvé se jedná o druh unijního aktu, který je formálně odlišný od ostatních aktů, které tvoří normativní systém Unie. Nazývá se akt „v přenesené pravomoci“<sup>7</sup>. V tomto smyslu mám za to, že už tento přívlastek příslušného unijního aktu jakožto vyjádření souboru jeho specifických znaků je dostatečně významný k tomu, aby umožňoval hovořit o unijním aktu formálně odlišném od ostatních aktů. Jak uvádí Evropský parlament ve své žalobní odpovědi<sup>8</sup>, články 290 SFEU a 291 SFEU „patří mezi hlavní změny, které přinesla Lisabonská smlouva do normativní struktury Unie“.

25. Zadruhé jde o akt Komise, a to pouze a výhradně, bez ohledu na „podmínky“ a pojistky, které zavádí druhý odstavec tohoto ustanovení. V konečném důsledku je to Komise, a pouze Komise, komu přísluší tato úloha a odpovědnost.

26. Zatřetí jde o akt s normativním obsahem („s obecnou působností“), který má upravovat určitou „oblast“. Článek 290 SFEU patří proto do oblasti v podstatě normativní činnosti, tedy týkající se právní úpravy, a je oddělen od následné fáze provádění, nezávisle na tom, kdo jej vykonává.

27. Začtvrté, jde o „nelegislativní“ akt, což může jak vyjadřovat zcela zjevnou skutečnost, tj. že nejde o akt přijatý řádným legislativním postupem, tak znamenat, že se jedná o akt s obecnou působností, který je – hierarchicky – zařazen pod legislativním aktem.

28. Zapáté, dostane-li akt přívlastek „v přenesené pravomoci“, je tomu tak proto, že je nutně výsledkem „přenesení pravomoci“, v zásadě fakultativního, obsaženého v legislativním aktu, jako aktu svěřujícímu pravomoc, přičemž znovu může vyvstat otázka povahy této „pravomoci“. K „přenesení pravomoci“ dochází v rozsahu, v němž se zákonodárce vzdá „legislativní činnosti“, ovšem otázka, zda úloha, která je přenesena, je „legislativní činnost“, je mnohem spornější. Je mnohem obezřetnější hovořit obecně o „regulaci“.

29. Zašesté přenesení pravomoci umožňuje jak „doplnit“, tak „změnit“ „některé“ prvky legislativního aktu. Doplnit a změnit jsou dvě pravděpodobně odlišné formy ovlivnění určitého normativního aktu<sup>9</sup>, přičemž nás bude zajímat téměř výlučně prvně uvedená forma. Přenesení pravomoci každopádně není obecné, právě naopak, legislativní akt musí určovat jak to, co může akt v přenesené pravomoci doplnit, tak to, co může změnit. Legislativní akt tedy musí specifikovat, co v jeho případě vyžaduje „doplnění“, i to, co je případně Komise oprávněna změnit.

30. Zasedmé „podstatné prvky dané oblasti“ jsou „vyhrazeny“ legislativním aktům, což vede nutně k tomu, že akt v přenesené pravomoci může upravovat – ať již doplněním nebo pozměněním – pouze prvky legislativního aktu, „které nejsou podstatné“<sup>10</sup>. To „podstatné“ tedy představuje absolutní věcnou výhradu. To však neznamená, že výhrada legislativního aktu je omezena na to, co deklaruje článek 290 SFEU; k tomu se ještě vrátím. Ustanovení pouze určuje, co je vyhrazeno legislativnímu aktu a je „nepřenositelné“ (to „podstatné“), oproti výhradě, kterou může samotný zákonodárce odstranit (to „nepodstatné“). Jinou otázkou, která však v projednávané věci nevystává, je, zda toto pojetí „nepřenositelného“ omezené na „podstatné“ platí pro jakoukoliv normativní oblast nad rámec doslovného znění ustanovení.

7 — Akt, kterým se provádí pravomoc svěřená prostřednictvím přenesení pravomoci, musí mít stejnou formu jako legislativní akt svěřující pravomoc, který prvně uvedený akt doplňuje nebo mění, to znamená nařízení, směrnice nebo rozhodnutí (s obecnou působností), vždy s dodatkem „v přenesené pravomoci“ (čl. 290 odst. 3 SFEU).

8 — Bod 1.

9 — Viz Craig, P., *The Lisbon Treaty*, OUP, New York, 2010, p. 276.

10 — Odkaz na podstatné se objevuje již v rozsudku ze dne 17. září 1970, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel a Köster, věc 25/70, Recueil, s. 1161, a pokračuje rozsudkem ze dne 27. října 1992, Německo v. Komise (C-240/90), Recueil, s. I-5383.



31. Konečně, legislativní akty „výslovně vymezují cíle, obsah, rozsah a dobu trvání přenesení pravomoci“. Tento mandát, na základě kterého je normativní činnost Komise úzce vymezená, umožňuje legislativnímu aktu, respektive jeho autorům, značně omezit volné uvážení Komise. Vše, na čem má zákonodárce při úpravě dané oblasti „podstatný“ zájem, může být vyjádřeno prostřednictvím výslovného stanovení cílů, obsahu a rozsahu, kterým musí akt v přenesené pravomoci odpovídat.

32. Po vylíčení výše uvedeného je třeba obrátit se do minulosti, v zásadě za účelem posouzení míry inovace, kterou přinesla v této oblasti Lisabonská smlouva<sup>11</sup>. To, že předchůdcem článku 290 SFEU byl článek I-36 neúspěšné Ústavní smlouvy, nikdo nezpochybňuje; s tím zásadním rozdílem, že tehdejší „nařízení v přenesené pravomoci“ byla založena na „zákonech“ svěřujících pravomoc<sup>12</sup>. Problém je v tom, že vzhledem k tomu, že jde o neúspěšný precedent, nelze z něj vyvozovat významnější důsledky.

33. Z hlediska stavu před „Lisabonem“ je třeba se zastavit u teze, kterou zastává Rada<sup>13</sup>, podle níž „pravomoc založená článkem 290 SFEU není v právním řádu Unie nová“, takže „novost článku 290 SFEU nespočívá v jeho povaze, nýbrž v pravidlech provádění, která jsou v něm stanovena“, s bezprostředně následujícím upřesněním, že „to, co společně stanoví články 290 SFEU a 291 SFEU není nic jiného, než co bylo dříve zahrnuto v článku 202 Smlouvy o ES“.

34. Domnívám se, že takovýto přístup, který vede k tomu, že ustanovení Lisabonské smlouvy, které jako takové nemá ekvivalent v unijním primárním právu, je vykládáno z hlediska dřívější praxe, s větší či menší oporou v článku 202 ES, musí nutně dojít k nesprávnému závěru. To platí rovněž pro přechodný „regulativní postup s kontrolou“ jako možný klíč k výkladu aktů „v přenesené pravomoci“<sup>14</sup>. V tomto ohledu stačí uvést, že obsah článku 290 SFEU – a to bude srozumitelnější po přezkoumání „prováděcích“ aktů – nebyl začleněn do článku 291 SFEU jakožto důsledek potřeby stanovit jednotná prováděcí pravidla, ale jde o pokračování legislativní činnosti ve věcném smyslu.

## ii) Návrh pojetí aktů v přenesené pravomoci

35. V následující části nejprve přezkoumám smysl aktů „v přenesené pravomoci“ a poté navrhnou jejich zařazení, které je inspirováno veřejným právem členských států.

36. Akty „v přenesené pravomoci“ představují příležitost ke spolupráci mezi unijním zákonodárcem a Komisí v rámci legislativní činnosti, ve věcném slova smyslu, při níž se zákonodárce může v zásadě omezit na úpravu podstatných prvků dané oblasti a svěřit Komisi zbytek normativní činnosti, přičemž rozsah jejího volného uvážení úzce vymezí prostřednictvím pojmů, o nichž již byla řeč.

37. To je podle mého názoru základní smysl aktů „v přenesené pravomoci“, a tento smysl nebo důvod existence je dostatečně jasně vymezený, aby oblast působnosti těchto aktů nemohla být snadno zaměnitelná s jinými formami normativní činnosti Komise, zejména s formou stanovenou v bezprostředně následujícím čl. 291 odst. 2 SFEU, kterým se budu zabývat následně.

11 — K historii vzniku „nařízení v přenesené pravomoci“ v Ústavní smlouvě viz G. Garzón Clariana, „Les actes délégués dans le système du droit de l'Union Européenne“, *ERA-Forum*, sv. 12 (2011), dodatek 1, s. 105-134 (106-112)].

12 — K vývoji od neúspěchu Ústavní smlouvy do Lisabonské smlouvy viz stanovisko generálního advokáta Jääskinen ve výše uvedené věci Spojené království v. Rada Evropský parlament, bod 75 a citovaná literatura.

13 — Bod 28 její žalobní odpovědi.

14 — Postup zavedený v článku 5a rozhodnutí Rady 2006/512/ES ze dne 17. července 2006 (Úř. věst. L 200, s. 11), kterým se mění rozhodnutí Rady 1999/468/ES ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. L 184, s. 23) („rozhodnutí o ‚komitologii‘“).

38. Přejdu-li nyní k záměru zařadit tyto akty „v přenesené pravomoci“, které nejsou „legislativními akty“, ale ani „prováděcími“ akty, a které umožňují jak doplnit, tak změnit „legislativní akt“, považuji za vhodné využít srovnávacího práva, a konkrétně veřejného práva členských států, zejména s ohledem na to, že se jedná o pochopení institutu, jehož funkce má nepopíratelnou obdobu a dlouhodobou tradici v ústavním pořádku těchto států. Ačkoliv je systém Unie, vzhledem ke své povaze a historii<sup>15</sup>, specifický, v momentech, jako byly nepochybně tyto, kdy Unie hledala inspiraci v normativních kategoriích členských států<sup>16</sup>, je téměř přirozené poohlédnout se okolo, třebaže výsledek není zaručen.

39. Kromě toho je jasné, že zařazení aktů v přenesené pravomoci jako „pravomocí kvazilegislativní povahy“<sup>17</sup>, nebo dokonce „*tertium genus*“, to znamená mezi legislativními akty a prováděcími akty s obecnou působností, jejichž přijímání je rovněž svěřeno Komisi a k nimž se dostanu později, není příliš užitečné.

40. Nadto vzhledem k tomu, že jde o „nelegislativní akty“, pokud by došlo k přenesení legislativní pravomoci pouze ve věcném smyslu slova, a nikoliv k přenesení zákonodárné pravomoci v plném smyslu slova, bylo by oprávněné položit si otázku, zda toto takzvané „přenesení pravomoci“ nemá v podstatě opět charakter „zmocnění“. Máme-li hovořit o „přenesení pravomoci“, protože tak činí článek 290 SFEU, je snad možné shodnout se na tom, že jde o „nepravé“ přenesení pravomoci.

41. V rámci této úvahy je třeba zmínit pojetí přenesení pravomocí podle článku 290 SFEU jako případu „deregulace“. V některých členských státech se totiž hovoří o „deregulaci“ v případech, kdy se zákonodárce tím či oním způsobem rozhodne „přenést“ – za určitých podmínek a s výjimkou určitých oblastí – část legislativní činnosti v určité oblasti na výkonnou moc. Oblast, která je takto dočasně „vyloučena“ z působnosti zákona, už není zákonem, i kdyby jím z věcného hlediska měla být<sup>18</sup>.

42. Je samozřejmě pravda, že tento pojem se objevuje v kontextu právního řádu, ve kterém bezpochyby platí zásada hierarchie. V projednávaném případě lze naopak, jak jsem uvedl, tvrdit, že výraz „nelegislativní akt“ pouze vyjadřuje to, co je zjevné, tedy že v tomto případě nebyl ani nebude použit řádný legislativní postup. Domnívám se, že tento pojem je i s tímto omezeným rozsahem dostatečně výstižný na to, aby bylo možné jej *mutatis mutandis* použít na případ uplatnění článku 290 SFEU.

43. Zejména v těch případech, kdy legislativní akt připouští svou změnu prostřednictvím „aktu v přenesené pravomoci“, musí se vztahovat k prvkům, které zprvce nejsou podstatné a zadruhé jsou obsaženy ve výslovně označených ustanoveních. Za těchto okolností budou uvedená ustanovení výjimečně zbavena takzvané „pasivní síly“, která je vlastní samotnému postavení legislativního aktu; to znamená, že bude možné je zrušit ustanovením obsaženým v „nelegislativním aktu“, jak článek 290 SFEU definuje „akt v přenesené pravomoci“.

## 2. Prováděcí akty

44. V souvislosti s prováděcími akty s obecnou působností ve smyslu čl. 291 odst. 2 SFEU je třeba opět začít s co možná nejméně předpojatým výkladem znění tohoto ustanovení.

15 — V tomto ohledu například Bast, J., „Legal Instruments and Judicial Protection“, v A. von Bogdandy a J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2. vydání, Hart-CH Beck-Nomos, Mnichov-Portland, 2010, s. 345-397.

16 — Viz závěrečná zpráva pracovní skupiny IX, o zjednodušení, ze dne 29. listopadu 2002, CONV 424/02, WG IX 13.

17 — Výraz použitý Komisí v bodě 63 její žaloby s reakcí Rady v bodě 42 její žalobní odpovědi.

18 — K „deregulaci“ ve vnitrostátním ústavním systému viz např. De Otto, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, s. 226 až 228.

i) Znění čl. 291 odst. 2 SFEU

45. Znění článku 291 SFEU je následující:

„1. Členské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie.

2. Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěří tyto akty prováděcí pravomoci Komisi nebo ve zvláštních, náležitě odůvodněných případech a v případech uvedených v člancích 24 a 26 Smlouvy o Evropské unii Radě.

3. Pro účely odstavce 2 Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

4. Součástí názvu prováděcích aktů je slovo „prováděcí“.

46. Zprvu, začnu-li od konce, přívlastek „prováděcí“ umožňuje formálně odlišit akty Komise přijaté na základě tohoto ustanovení od aktů v přenesené pravomoci přijatých rovněž Komisí na základě přenesení pravomoci stanoveného v článku 290 SFEU.

47. Zadruhé, s článkem 291 SFEU opouštíme právní úpravu ve smyslu článku 290 SFEU a dostáváme se do odlišné funkční oblasti, oblasti provádění, konkrétně provádění právně závazných aktů Unie. Jinak řečeno, v systematice Smlouvy začíná provádění zde, v tomto článku 291 SFEU.

48. Zatřetí, podobnou formou jako se v článku 290 SFEU na Komisi přenášejí regulační pravomoci, které jsou *prima facie* doménou legislativních aktů, se v tomto případě Komisi svěřují pravomoci k přijímání prováděcích aktů v důsledku potřeby stanovit „jednotné podmínky provedení“ v rámci celé Unie. Prováděcí pravomoci totiž přísluší přirozeně a především členským státům. Pouze subsidiárně (na základě čl. 5 odst. 1 SEU) je může vykonávat Unie, a v rámci ní Komise jako orgán, kterému přísluší „koordinační, výkonné a řídicí funkce v souladu s podmínkami stanovenými Smlouvami“ (čl. 17 odst. 1 SEU)<sup>19</sup>.

49. Článek 291 odst. 2 SFEU je tedy především normou zmocňující Unii k tomu, aby prostřednictvím Komise (subsidiárně) vykonávala pravomoc vlastní členským státům.

50. Na rozdíl od případu článku 290 SFEU není spouštěčem tohoto zmocnění samotná vůle zákonodárce, nýbrž existence objektivní okolnosti: nutnost, aby právně závazné akty Unie byly provedeny za jednotných podmínek. Uvedená nutnost umožňuje, aby – subsidiárně – orgány přijaly prováděcí opatření, jejichž přijetí v zásadě přísluší členským státům.

51. Konečně, prováděcí akty podle čl. 291 odst. 2 SFEU podléhají kontrole členských států prostřednictvím postupu zavedeného nařízením (ES) č. 182/2011<sup>20</sup>, které zjednodušuje tradiční systém nazývaný „komitologie“. Na rozdíl od režimu kontroly podle článku 290 SFEU nejsou kontroly podle článku 291 SFEU stanoveny svobodně v „právně závazném aktu“ (základním aktu), který svěřuje

19 — K těžkostem určení výkonné moci v Unii viz D. Reitling, „L'identification de la fonction exécutive dans l'Union“, v J. Duthiel de la Rochère (dir.), *L'exécution du Droit de l'Union, entre mécanismes communautaires et Droits nationaux*, Bruylant, Bruselas, 2009, pp. 27-51. K rozdělení prováděcích pravomocí v Unii viz J. Á. Fuentetaja Pastor, „Actos delegados, actos de ejecución y distribución de competencias ejecutivas en la Unión Europea“, v: *Revista Española de Derecho Administrativo*, č. 149, 2011, s. 55–89 (57–63).

20 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, s. 13). Uvedené nařízení bylo přijato na základě mandátu stanoveného za tímto účelem ve třetím pododstavci článku 291 SFEU, podle kterého pro účely svěření prováděcích pravomocí podle odstavce 2 téhož článku „Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem formou nařízení předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí“.



prováděcí pravomoc, nýbrž odstavec 3 samotného článku 291 SFEU ukládá Evropskému parlamentu a Radě, aby stanovily „pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi“<sup>21</sup>. Každý jednotlivý základní akt zase musí stanovit, který z kontrolních postupů předem stanovených Evropským parlamentem a Radou, je třeba v jeho případě použít<sup>22</sup>.

## ii) Smysl a dosah prováděcích aktů

52. „Prováděcí“ akty ve smyslu článku 291 SFEU umožňují Komisi, aby v případě, kdy jsou pro provedení nezbytné jednotné podmínky, odchýlně od zásady, že provedení přísluší členským státům, provedla unijní právo sama.

53. Za těchto podmínek lze smysl těchto „prováděcích“ aktů stěží zaměňovat se smyslem aktů „v přenesené pravomoci“, jejichž autorem je rovněž Komise, komentovaným výše, který vychází z myšlenky spolupráce mezi unijním zákonodárcem a Komisí při legislativní činnosti ve věcném smyslu slova.

54. Zařazení těchto aktů nepředstavuje velký problém. Z povahy věci vždy existovalo normativní reziduum bezprostředně předcházející provedení v úzkém smyslu slova, které podle ústavních tradic členských států v některých případech lze považovat za součást vlastní výkonné moci označované někdy za vlastní regulační pravomoc, zatímco v jiných případech se vyžaduje výslovné zmocnění ze strany zákonodávce. V kontextu Unie, který se vyznačuje zásadou dělby pravomocí, platí posledně uvedený případ.

## 3. Akty v přenesené pravomoci a prováděcí akty

55. Po přezkoumání příslušných smyslů normativních kategorií obsažených v člancích 290 SFEU a 291 SFEU je třeba zabývat se jejich interakcí. V této souvislosti se budu nejprve zabývat některými aspekty vztahu mezi akty „v přenesené pravomoci“ a „prováděcími“ akty a poté se budu věnovat možnosti jejich rozlišení.

### i) Ke vztahu mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty

56. Než se začnu uvedenou otázkou zabývat, považuji za nutné učinit předběžnou poznámku. Účastníci tohoto řízení učinili ústředním bodem tohoto sporu zásadu hierarchie<sup>23</sup>, neboť v konečném důsledku se přou o to, zda mezi legislativními akty a akty v přenesené pravomoci či posledně uvedenými akty a prováděcími akty existuje hierarchický vztah. K tomu by se samozřejmě dalo uvést mnohé, ale je otázkou, zda je nutné pouštět se do této debaty za účelem rozhodnutí o žalobě Komise, a to i při náležitém zobecnění. Jiná věc je, zda z pojetí jedné i druhé kategorie aktů, které navrhuji, lze vyvodit důsledky ve prospěch konkrétního názoru. Sdílím v konečném důsledku názor Finska v tom smyslu, že pro účely tohoto řízení je tato debata zbytečná.

21 — Uvedená pravidla a zásady byly stanoveny ve výše uvedeném nařízení č. 182/2011.

22 — Nařízení č. 182/2011 stanovilo dva kontrolní postupy: poradní postup (článek 4) a přezkumný postup (článek 5), mnohem podrobnější. V případě napadeného nařízení se použije přezkumný postup, jak stanoví čl. 80 odst. 1 druhý pododstavec nařízení č. 528/2012.

23 — Body 4, 57, 63, 64, 71, 75 a 91 žaloby Komise, 41 žalobní odpovědi Rady, 27 a 28 vyjádření Nizozemska a 20 až 22 vyjádření Francie.

57. Na druhé straně mám za to, že nelze ztrácet ze zřetele, že rozdíl mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty v konečném důsledku neodráží pouze rozdíl mezi legislativou (třebaže v přenesené pravomoci) a provedením, nýbrž i skutečnost, že akty v přenesené pravomoci jsou výsledkem výkonu normativní pravomoci vlastní Unii, zatímco prováděcí akty jsou plodem (subsidiárního) výkonu pravomoci, která přísluší v první řadě členským státům, ze strany Komise (nebo Rady)<sup>24</sup>.

58. Jinak řečeno, hlubším důvodem rozlišování mezi články 290 SFEU a 291 SFEU není tolik (nebo jen) nutnost vytyčit hranici mezi legislativou a prováděním jako po sobě jdoucími fázemi postupu tvorby unijních norem jako spíše vůle zajistit dodržování hranic mezi příslušnými pravomocemi Unie a členských států.

59. V rámci Unie vyvstává otázka normativní intenzity jednoznačně v případě článku 290 SFEU, kde jde o přenesení pravomocí náležejících orgánům na jiný orgán samotné Unie. V článku 291 SFEU je rovněž třeba použít kritérium normativní intenzity k rozhodnutí, zda se Komise (nebo Rada) omezily na „provedení“ právně závazných aktů Unie, ovšem vždy vyvstává předběžná otázka, a sice zda provedení přísluší Unii nebo členským státům, což vždy záleží na objektivní okolnosti, kterou nemohou unijní orgány ovlivnit: zda provedení vyžaduje jednotné podmínky. K otázce rozlišení mezi obecností a konkrétností, typické pro legislativní přenesení pravomoci a zmocnění, se přidává otázka rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.

60. Účinky přenesení pravomoci podle článku 290 SFEU se vyčerpají zmocněním Komise k přijetí nelegislativních aktů v oblasti původně dostupné pouze legislativním aktům; tím však není nijak dotčena pravomoc Unie ve vztahu k členským státům. Tím chci říci, že přenesení pravomoci neotvírá cestu jakékoliv regulační pravomoci, ale jen „regulační pravomoci Komise“. Jinak řečeno, k přenesení pravomoci dochází vždy v rámci pravomocí Unie a toto přenesení nemá vliv na rozdělení pravomocí mezi Unii a členské státy.

61. Kromě toho článek 290 SFEU nepředstavuje základ normy, která umožňuje bezprostřední provedení předpisu, nýbrž normy, kterou se zdokonaluje a završuje legislativní postup, třebaže některé aspekty oblasti podléhající tomuto postupu byly předmětem deregulace. Dotčené ustanovení neopravňuje k provedení, nýbrž k dokončení legislativní činnosti s využitím regulační pravomoci. Není tedy ještě možné provedení článku 291 SFEU, které je uskutečnitelné až po dokončení „legislativní činnosti“ v celé šíři tohoto pojmu.

62. Zásah Komise musí mít vliv na oblast, která pokud by nedošlo k přenesení pravomoci, by byla legislativní, a tudíž předmětem normativního přístupu vyznačujícího se obecností a abstraktností, které jsou vlastní a příznačné pro zákonodárskou moc. Přenesením pravomoci je Komise zmocněna k tomu, aby přijala ustanovení s takovým obsahem, a tedy aby konala v rámci volného uvážení, které neexistuje v případě výkonu výkonné moci. Zásadní rozdíl mezi pravomocí Komise vykonávanou v případě přenesení legislativní pravomoci (článek 290 SFEU) a pravomocí, která je jí svěřena v případě provedení podle čl. 291 odst. 2 SFEU, tedy tkví v konečném důsledku v tom, že přenesení pravomoci umožňuje volné uvážení, které v případě provádění nemá ekvivalent. Zákonodárce v konečném důsledku přenáší na Komisi možnost rozhodnout o otázkách, o kterých by měl v zásadě rozhodnout sám, zatímco provedení podle článku 291 SFEU se týká normativních ustanovení, jejichž obsah v jejich podstatných aspektech vymezil zákonodárce.

24 — Je nespornou zásadou, že věcné provádění unijních norem přísluší zpravidla členským státům (za všechny viz J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6. vyd., Dalloz, Paříž, 2010, poznámky 581 až 584). Zásadním normativním vyjádřením skutečnosti, že výkonná moc patří státům, je čl. 4 odst. 3 SEU, podle něhož „[č]lenské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie“.

63. Konečně vzhledem k tomuto rozdílu se čl. 291 odst. 2 SFEU vztahuje pouze k výkonu prováděcí pravomoci, jejíž pojetí vylučuje vše, co není nezbytné ke konkrétnímu uplatnění již stanovené a dokončené normy. Článek 290 SFEU vyžaduje vymezení cílů, které musí přenesení pravomoci sledovat, jakož i jeho obsah a rozsah, což jasně ukazuje, že se od Komise čeká něco více než prosté provedení ustanovení, do něhož jsou všechny tyto prvky zahrnuty. Toto „něco více“ podle mého názoru zahrnuje určitý prostor k normativní „tvořivosti“ nebo „vlivu“, které v případě pouhého provedení nejsou možné.

ii) Odlišení příslušných oblastí normativní činnosti podle článků 290 SFEU a 291 SFEU

64. Na základě výše uvedeného je třeba navrhnout výklad, který poskytne nějaké vodítko při určení, zda konkrétní normativní činnost lze provést pouze v důsledku přenesení pravomoci, či zda naopak spadá spíše do kategorie provedení.

65. Komise připisuje zvláštní význam „povaze pravomoci, kterou chce zákonodárce svěřit“, přičemž kritéria „míry podrobnosti“, založení práv a povinností nebo „volného uvážení“<sup>25</sup> považuje za nevhodná, a příslušné oblasti působnosti obou ustanovení označuje za „vzájemně se vylučující“<sup>26</sup>.

66. Rada se naopak zaměřuje na existenci nových hmotněprávních pravidel, nových práv a povinností, a zdůrazňuje nutnost přezkoumat „normativní obsah“. Podle jejího názoru existuje obtížně definovatelná šedá zóna. Konečně Parlament odkazuje na míru podrobnosti, práva a povinnosti a volné uvážení<sup>27</sup>.

67. Rád bych uvedl jedno zásadní upřesnění. V tomto řízení se hodně diskutovalo i o tom, zda lze hovořit o „šedé zóně“ na hranici mezi obsahem aktů v přenesené pravomoci a obsahem prováděcích aktů, nebo zda vzhledem ke svému zřetelnému oddělení zůstávají v jasně oddělených oblastech, jejichž obsah se vzájemně vylučuje. Komise tvrdí, že již pojmově, vzájemně se vylučujícím způsobem, to, co lze svěřit aktu v přenesené pravomoci, nemůže být předmětem prováděcího aktu a naopak. Podle opačného názoru může ke zmocnění Komise dojít jak za účelem ulevit zákonodárci od nepodstatné normativní činnosti, tak s cílem pověřit Komisi přijetím obecně závazných aktů nezbytných k provedení v úzkém slova smyslu.

68. Opět se domnívám, že není nutné zaujímat k této otázce stanovisko, zejména vzhledem k tomu, že jak jeden, tak druhý názor může mít v zásadě určité opodstatnění. A v konečném důsledku hodně záleží na tom, jak obě strany oba tyto instituty chápou.

69. Na druhé straně se problematika „šedé zóny“ občas objevila v souvislosti s úvahami týkajícími se „hloubky přezkumu“, který může Soudní dvůr legitimně provádět v této oblasti<sup>28</sup>. Mám za to, že toto je skutečně správný přístup. Otázkou totiž nemá být, zda „ontologicky“ lze určitou normu jednoznačně zařadit, ať již do působnosti článku 290 SFEU, nebo do působnosti článku 291 SFEU, nýbrž spíše to, zda Soudní dvůr může přezkoumat do posledního detailu každé jednotlivé rozhodnutí, které zákonodárce učiní<sup>29</sup>.

25 — Bod 15 její repliky.

26 — Bod 65 a následující žaloby.

27 — Bod 16 jeho dupliky.

28 — Spojené království odkazuje v bodech 41 až 45 svého vyjádření vedlejšího účastníka na potřebu vycházet z posouzení založených na více faktorech, zatímco Dánsko (body 15 a 28 jeho vyjádření) hovoří o objektivních kritériích, která podléhají soudnímu přezkumu, avšak s určitou mírou volného uvážení. Komise v bodě 36 svého vyjádření k vyjádřením vedlejších účastníků s tímto posouzením nesouhlasí.

29 — K této otázce viz Ritleng, D., *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de Justice et le Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes*, nevydaná dizertační práce, Štrasburk, 1998, s. 376 až 382.

70. V každém případě, než budu pokračovat dále, považuji za důležité uvést, že Komise oprávněně požaduje od Soudního dvora určitou míru soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí zákonodárce, který stojí před alternativami, jimiž se zabýváme. To platí obzvláště v situacích, jako je tato, kdy došlo ke změně primárního práva, a nelze vyloučit pravděpodobnost, že bude postupováno „jako dříve“, v tomto případě ze strany zákonodárce. Ovšem konstatování zásady je jedna věc a její rozsah věc jiná.

71. Je totiž snadné shodnout se na tom, že účast Soudního dvora na ochraně hranice mezi „podstatným“ (legislativa, která nemůže být předmětem přenesení pravomoci) a „nepodstatným“ (legislativa, která může být předmětem přenesení pravomoci) je z povahy věci omezená: stanovisko Soudního dvora nemůže nahradit stanovisko zákonodárce v kterémkoliv případě. Podobně musí být omezená i účast Soudního dvora na ochraně této jiné hranice mezi tím, co lze označit za „významné“ (každopádně však nikoli podstatné ve smyslu článku 290 SFEU) – abych použil výraz zástupce francouzské vlády – tedy tím, co konkrétně odpovídá článku 290 SFEU, a tím, co si naopak, vědom si možné nevhodnosti, dovoluji označit za „vedlejší“, tedy to, co odpovídá čl. 291 odst. 2 SFEU. Je jisté, že se tato druhá hranice nenachází v podobném kontinuu jako předchozí hranice, jelikož v tomto případě jsou funkce odlišné. Nicméně i v tomto případě jsou možnosti přezkoumat jakékoliv rozhodnutí, které v této situaci zákonodárce učiní, omezené.

72. Podobně, jak uvedl generální advokát Jääskinen<sup>30</sup>, však existence zóny zapovězené určitým způsobem unijnímu soudu nevylučuje, aby Soudní dvůr vykonal účinný soudní přezkum, odpovídající jeho charakteristikám, „způsobu provedení“ volby mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty ze strany zákonodárce, právě naopak.

73. V tomto kontextu je třeba především uvést, že smysl každého z ustanovení je dostatečně odlišný na to, aby umožnil při vytyčení hranice mezi příslušnými oblastmi vycházet z teologického výkladu. Podle mého názoru je rozlišení založené na důvodu existence a účelu, kterým odpovídá každý z těchto institucionálních přístupů, zdaleka nejvhodnější a umožňuje poskytnout řešení, která odpovídají duchu systému vytvořeného články 290 SFEU a 291 SFEU.

74. K tomu je třeba dodat, že namísto omezení se na analýzu jednotlivého ustanovení legislativního aktu svěřujícího pravomoc je rovněž důležité analyzovat legislativní akt *jako celek* za účelem zjištění, v jakém postavení se ve struktuře tohoto legislativního aktu nachází volba „prováděcího aktu“ v tomto celku, zejména ve srovnání s případným využitím aktů v přenesené pravomoci.

75. Hodně bylo zdůrazňováno i „politické“ kritérium jako možná obecná kategorie, která by mohla poskytnout vodítko k posouzení možností zákonodárce v této oblasti. A je pravda, že Soudní dvůr použil kategorii „základní zásady politiky Společenství“ k vymezení hranic prováděcích pravomocí<sup>31</sup>. Mám však za to, že je třeba relativizovat vhodnost porovnávání „politického“ a „technického“ pro účely rozlišování obou typů aktů. A to proto, že v případě článku 290 SFEU soubor požadavků týkajících se „cílů“, „rozsahu“ a „obsahu“, které u aktu v přenesené pravomoci musí upřesnit legislativní akt, vede k tomu, že „politické“ aspekty jsou obsaženy téměř výlučně v uvedeném aktu. Jinak řečeno, článek 290 SFEU vymezuje přenesení pravomoci dostatečně přesně k tomu, aby bylo možné konstatovat, že prakticky nezbývá prostor k převzetí skutečné odpovědnosti. „Nepodstatné prvky“, na které se musí akt v přenesené pravomoci omezit, budou ty, u nichž není prostor k přehodnocení zásadních rozhodnutí přijatých zodpovědně zákonodárcem. Shrnuto, v oblasti „nepodstatného“ může být prostor k přijetí rozhodnutí, která zahrnují skutečnou legislativní odpovědnost, výrazně omezen podmínkami, za kterých je přenesení pravomoci povoleno.

30 — Bod 78 jeho stanoviska ve věci Spojené království v. Rada a Evropský parlament, uvedeného výše.

31 — Soudní dvůr již dávno upozornil na význam kritéria odpovědnosti jako vodítka při určení legitimacy přenesení pravomoci v závislosti na povaze a rozsahu přenesené pravomoci. V rozsudku ze dne 13. června 1958, Meroni (věc 9/56, Recueil, 1958, s. 9), je uvedeno, že „důsledky vyplývající z přenesení pravomocí jsou velmi odlišné podle toho, zda se týká jasně vymezených prováděcích pravomocí“. Shrnutí relevantní judikatury lze nalézt v bodech 26 až 29 stanoviska generálního advokáta Mengozziho ve věci Evropský parlament v. Rada, C-355/10.



76. I přesto nelze popřít, že Komise má při doplňování právní úpravy dané oblasti prostřednictvím článku 290 SFEU široký „prostor k uvážení“. Nicméně vyžadovat určitou „politickou dimenzi“ u každého z normativních rozhodnutí vyhrazených aktu v přenesené pravomoci by podle mého názoru mohlo narušit rovnováhu mezi akty v přenesené pravomoci a prováděcími akty na úkor prvně uvedených aktů.

77. V tomto kontextu je třeba upozornit, že v současné situaci po Lisabonu je třeba se oprostít od myšlenky zákonné výhrady omezené na „to podstatné“, jak byla vykládána judikatura Soudního dvora<sup>32</sup>. Vzhledem k existenci článku 290 SFEU si nelze představit, že zákonodárce v okamžiku, kdy dokončil úpravu toho, co je podstatné, může zcela libovolně volit mezi aktem v přenesené pravomoci a prováděcím aktem. Takový přístup by ohrožoval užitečný účinek začlenění aktů v přenesené pravomoci do primárního práva, neboť hrozí, že „akty v přenesené pravomoci“ budou již od svého vzniku prázdnu a neužívanou kategorií, jak upozorňuje Komise<sup>33</sup>.

78. Konečně vzhledem k tomu, že ve všem, co se týká cílů, je nevyhnutelně subjektivní prvek, mohou a musí být obzvláště užitečné formulace použité v bodech odůvodnění legislativního aktu svěřujícího pravomoc. Ty totiž nejlépe vyjadřují záměr zákonodárce, ať již vůli přerušit normativní činnost, jakmile je dosažena nebo pokryta hranice „podstatného“, nebo svěřit Komisi, či případně Radě, pravomoci přijmout všeobecně závazné akty bezprostředně související s požadavky fáze provedení.

79. Po uvedení všech těchto obecných a do značné míry abstraktních úvah mám za to, že se můžeme zabývat konkrétním ustanovením, které vedlo k tomuto sporu, článkem 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012, v rozsahu, v němž konkrétně pověřuje Komisi přijetím „prováděcího nařízení“ upravujícího určité specifické aspekty tohoto nařízení.

4. K otázce, zda napadené ustanovení mohlo pověřit Komisi přijetím prováděcího nařízení

80. Opět je třeba začít s textem dotčeného ustanovení. Článek 80 odst. 1 nařízení č. 528/12 Komisi ukládá přijmout prováděcí nařízení, které upraví následující body:

- „a) poplatky hrazené agentuře, včetně ročního poplatku za přípravky, které obdržely povolení Unie v souladu s kapitolou VIII a poplatek za žádosti o vzájemné uznávání v souladu s kapitolou VII;
- b) pravidla stanovující podmínky pro snížené poplatky, osvobození od poplatků a kompenzaci určenou pro člena Výboru pro biocidní přípravky ve funkci zpravodaje a
- c) podmínky platby.“

81. Tentýž odstavec stanoví, že nařízení se použije pouze na poplatky splatné agentuře a že tyto poplatky „se stanoví na takové úrovni, aby se zajistilo, že příjmy z těchto poplatků spolu s dalšími zdroji příjmů agentury podle tohoto nařízení postačují k pokrytí nákladů na poskytované služby. Splatné poplatky zveřejňuje agentura“.

82. Tyto údaje jsou doplněny v odstavci 3 téhož článku 80 zásadami, a sice:

- „a) výše poplatků je stanovena tak, aby se zajistilo, že příjmy plynoucí z těchto poplatků v zásadě postačují na pokrytí nákladů poskytovaných služeb a jejich objem nepřevyšuje částku nezbytnou k pokrytí těchto nákladů;

32 — Viz předchozí poznámka.

33 — Bod 12 její repliky.



- b) poplatek je částečně nahrazen v případech, kdy žadatel ve stanovené lhůtě nepředloží požadované informace;
- c) přiměřeně se zohlední zvláštní potřeby malých a středních podniků, včetně možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap;
- d) ve struktuře a výši poplatků se zohlední, zda se informace předkládají společně, nebo jednotlivě;
- e) za řádně odůvodněných okolností, a souhlasí-li s tím agentura nebo příslušný orgán, může být od poplatku zcela nebo částečně upuštěno a
- f) lhůty pro zaplacení poplatků se stanoví tak, že se náležitě zohlední lhůty pro postupy určené tímto nařízením.“

83. Komise tvrdí<sup>34</sup>, že prováděcímu nařízení se svěřuje stanovení úplného a koherentního systému plateb, které mají být placeny agentuře, koherentního souboru norem a kritérií, celkového a koherentního systému, což předpokládá doplnit na základě zásad stanovených zákonodárcem „nepodstatné prvky“ nařízení č. 528/2012, takže mělo dojít k přenesení pravomoci podle článku 290 SFEU.

84. Parlament a Rada relativizují význam zásad uplatňovaných Komisí a tvrdí, že systém zavedený článkem 80 nařízení č. 528/2012 je dostatečně podrobný, takže akt v přenesené pravomoci není nezbytný a stačí čistě prováděcí akt podle článku 291 SFEU.

85. Než budu pokračovat dále, je třeba připomenout něco, čemu jsem výše připsal určitý význam, a to potřebu neomezovat se na problematiku jednotlivého ustanovení dotčeného legislativního aktu a dát význam rovněž aktu jako celku, pokud jde konkrétně o v něm uvedená rozhodnutí využít buď aktů v přenesené pravomoci, nebo obecně závazných prováděcích aktů. V tomto ohledu je třeba si povšimnout, že v čl. 83 odst. 5 nařízení č. 528/2012 se akt v přenesené pravomoci používá v dostatečné míře, takže lze vyloučit riziko, na které jsem upozornil, že zákonodárce přehlíží existenci tohoto nového způsobu úpravy dané oblasti<sup>35</sup>. Navzdory tomuto konstatování je samozřejmě třeba pokračovat v analýze dotčeného ustanovení, bez ohledu na to, že uvedená existence aktů v přenesené pravomoci v nařízení podle mne musí být zmíněna.

86. Nyní je třeba přezkoumat, zda čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 lze důvodně považovat za vyjádření vůle zákonodárce stanovit pravidla, která vyžadují další upřesnění, nebo naopak lze důvodně mít za to, že jde už o fázi provedení, což nutně vyžaduje přijetí obecně závazných aktů předcházejících provedení ve vlastním slova smyslu. Na tomto místě je vhodné poznamenat, aniž jsou dotčena dále uvedená upřesnění, že oblast tak podléhající změnám, jako je oblast poplatků, má tendenci patřit do poslední uvedené fáze.

87. Nyní stačí přezkoumat, zda lze legitimně tvrdit, že v případě, kterým se zabýváme, jde již o oblast provádění s nevyhnutelnými prvky konečné konkretizace nebo určení, nebo zda jde naopak o stadium, kdy zbývající normativní činnost probíhá v rámci volného uvážení, které nemá Komise k dispozici, pokud pouze vykonává svou prováděcí pravomoc.

88. Rozsah normativní pravomoci svěřené Komisi je třeba posoudit ve světle zásad stanovených zákonodárcem v čl. 80 odst. 3 nařízení č. 528/12, jelikož na jejich větší či menší způsobilosti omezit volné uvážení Komise při určování obsahu ustanovení, které je výsledkem výkonu této pravomoci, bude záviset, zda jde jen o prováděcí pravomoc nebo ještě o legislativní pravomoc.

34 — Body 46, 83 a 85 její žaloby.

35 — Článek 83 odst. 5 vyjmenovává ustanovení nařízení č. 528/2012, ve kterých je přenesena pravomoc, a to: čl. 3 odst. 4, čl. 5 odst. 3, čl. 6 odst. 4, čl. 21 odst. 3, čl. 23 odst. 5, čl. 28 odst. 1 a 3, článek 40, čl. 56 odst. 4, čl. 71 odst. 9, článek 85 a čl. 89 odst. 1.

89. Podle mého názoru podmínky stanovené článkem 80 odst. 1 a 3 nařízení č. 528/2012 neponechávají prostor pro výkon normativní funkce, která by šla nad rámec toho, co lze důvodně ponechat na fázi provedení, ať již členským státům, nebo Komisi.

90. Uvedené ustanovení dvakrát zmiňuje, že musí být zajištěno pokrytí nákladů na služby poskytované agenturou, a v jednom případě [odst. 3 písm. a)] specifikuje, že výše poplatků „nepřevyšuje částku nezbytnou k pokrytí těchto nákladů“. Za těchto podmínek je podle mého názoru jasné, že stanovení výše poplatků není ponecháno politickému rozhodnutí, ale že jde pouze o technickou otázku. A to protože politický rozměr zavedení systému poplatků již vyčerpal samotný zákonodárce, když rozhodl, zaprvé, že budou zavedeny poplatky, a zadruhé, že tyto poplatky budou sloužit pouze k pokrytí nákladů na služby a nemohou být použity k plnění jiných cílů ani být stanoveny v přehnané výši ve vztahu k nákladům na služby poskytované agenturou.

91. Po upřesnění výše uvedeného je třeba zastavit se u „zásady“ stanovené v čl. 80 odst. 3 písm. e) článku 80, v souvislosti s níž Komise tvrdí, že zahrnuje rozhodnutí politické povahy, což se rovná konstatování, že Komisi byl přiznán příliš velký prostor k uvážení. Je pravda, že svěřit Komisi rozhodnutí o případech, v nichž může být od poplatku zcela nebo částečně upuštěno, znamená svěřit jí vymezení otázky, která je v jakémkoliv systému financování obzvláště citlivá. Vymezení okruhu osob povinných k zaplacení poplatku totiž historicky patří do oblasti „politické moci“, s úzkou vazbou mezi zastoupením a odvody, takže v zásadě musí zůstat vyhrazeno zákonodárci.

92. V kontextu ustanovení, o které se jedná, však nelze hovořit o zmocnění Komise k tomu, aby svobodně stanovila okruh osob případně osvobozených od poplatku. Článek 80 odst. 3, písm. e) nařízení č. 528/2012 pouze umožňuje úplné nebo částečné upuštění od poplatku „za řádně odůvodněných okolností“, přičemž vedle toho je nutné, aby s upuštěním souhlasila „agentura nebo příslušný orgán“. Za těchto podmínek byl opět základní politický aspekt rozhodnutí o možnosti upuštění od poplatku stanoven přímo zákonodárcem. Komise není tím, kdo může rozhodnout, zda bude od poplatku upuštěno, či nikoliv, nebo zda bude upuštění úplné, či částečné. Jakmile zákonodárce rozhodl, že od poplatků může být upuštěno, Komise pouze musí v prováděcím nařízení stanovit, že ti, kdo chtějí upuštění od poplatku využít, musí svůj nárok doložit a že o jeho přiznání či zamítnutí rozhodne agentura nebo příslušný orgán. Úloha Komise je tedy omezena na to, aby v budoucím prováděcím nařízení stanovila podmínky upuštění od poplatku, které ve skutečnosti již stanovil zákonodárce v samotném nařízení č. 528/2012: odůvodnění žádosti a souhlas agentury nebo příslušného orgánu. Za těchto okolností mám za to, že dotčené ustanovení neuplatňuje čl. 291 odst. 2 SFEU způsobem, který by bylo možné označit za neoprávněný.

93. Pokud jde o zbývající zásady uvedené v čl. 80 odst. 3, mám za to, že vymezují prostor Komise k uvážení dostatečně, jelikož dokonce stanovují, že „poplatek je částečně nahrazen v případech, kdy žadatel ve stanovené lhůtě nepředloží požadované informace“ [písmeno b)]; že se „přiměřeně [...] zohlední zvláštní potřeby malých a středních podniků, včetně možnosti rozdělit platby do několika splátek a etap“ [písmeno c)], nebo že „lhůty pro zaplacení poplatků se stanoví tak, že se náležitě zohlední lhůty pro postupy určené tímto nařízením“ [písmeno f)]. Podle mého názoru nezbyvá v konečném důsledku žádný prostor pro výkon rozhodovací pravomoci, kterou by v důsledku rozsahu volného uvážení nešlo zařadit pod čl. 291 odst. 2 SFEU.

94. Kromě toho čl. 80 odst. 2 nařízení č. 528/2012 ukládá členským státům povinnost účtovat poplatky za služby, které „poskytují v souvislosti s postupy podle tohoto nařízení“. Za tímto účelem druhý pododstavec uvedeného odstavce 2 stanoví, že „Komise na základě zásad stanovených v odstavci 3 vydá pokyny týkající se harmonizované struktury poplatků“. Z výše uvedeného by bylo možné vyvodit, že od Komise se očekává, že pro potřeby členských států upřesní a konkretizuje podmínky, které jsou v případě Unie stanoveny v odstavci 3. Kdyby tomu tak bylo, znamenalo by to, že uvedený odstavec 3 ponechává ještě prostor k přijetí rozhodnutí, která zcela nepostrádají jistý prostor k uvážení. Nemyslím, že tomu tak je.

95. Podle mého názoru druhý pododstavec odstavce 2 článku 80 nařízení č. 528/2012 nezmocňuje Komisi ke konkretizaci zásad, které jsou podle mého názoru již dostatečně specifické, aby vylučovaly jakoukoliv možnost politického rozhodnutí ze strany Komise. V uvedeném druhém pododstavci jde o to, aby Komise „na základě zásad stanovených v odstavci 3“ *usměrnila* činnost členských států tak, aby jimi stanovené poplatky měly „harmonizovanou strukturu“. Nejde tedy o další upřesnění prostoru k rozhodování, který vzhledem k výše uvedenému vymezil zákonodárce stanovením zásad v odstavci 3, ale o zajištění toho, aby poplatky stanovené členskými státy odpovídaly harmonizované struktuře, přičemž vytvoření uvedené struktury musí vycházet z dodržování těchto zásad.

96. Konečně skutečnost, že zásady podle čl. 80 odst. 3 nařízení č. 528/2012 zavazují stejně Komisi i členské státy, potvrzuje, že zákonodárce považoval „fázi“ regulace za ukončenou a dovršenou. Argument Komise<sup>36</sup>, že se státy mohou na základě svého právního řádu při provádění příslušné právní úpravy tak říkajíc „vrátit“ do legislativní fáze ve formálním slova smyslu, není přesvědčivý. Podstatné je, jak uvádí správně Parlament<sup>37</sup>, že pro Unii je normativní fáze již ukončena.

97. V důsledku výše uvedeného mám za to, že čl. 80 odst. 1 nařízení č. 528/2012 mohl Komisi legitimně pověřit přijetím prováděcího nařízení, odpovídajícího obsahu a podmínkám stanoveným v tomto ustanovení, na základě čl. 291 odst. 2 SFEU, takže žaloba Komise na neplatnost musí být zamítnuta.

## V – Závěry

98. S ohledem na předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- 1) zamítl žalobu Komise,
- 2) uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

<sup>36</sup> — Bod 39 její repliky.

<sup>37</sup> — Body 22 a 23 jeho dupliky.